

F L A C S O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sede - Quito.

LA ACCION HABITACIONAL DEL ESTADO
EN GUAYAQUIL, 1.972 - 1.979.

DIRECTOR DE TESIS

M. Carlos Larrea

CO-DIRECTOR

Dr. Juan María Carrón

ASESORES

Arq. Armando J. Orellana

Dr. Gaitán Villavicencio

María del Rosario Aguirre.

Agosto de 1980.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

1.	INTRODUCCION	1
----	--------------	---

CAPITULO II

2	MARCO CONCEPTUAL DE ANALISIS	4
---	------------------------------	---

CAPITULO III

3	EL DESARROLLO URBANO DE GUAYAQUIL Y LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y SER- VICIOS	14
3.1.	Introducción	14
3.2	El desarrollo urbano de Guayaquil	16
3.2.1	La etapa cacaotera	16
3.2.3	El desarrollo industrial	34
3.2.4	La etapa petrolera	39
3.3	Los problemas de vivienda y de servicios	45

CAPITULO IV

4	ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS FORMAS DE PRODUCCION Y FINANCIAMIE- NTO DE VIVIENDAS EN GUAYAQUIL	67
4.1	Introducción	67
4.2	Las distintas formas de producción de vivien- das en Guayaquil	73

4.3	Los procesos de invasión y tugurización: las formas de producción de viviendas y el problema de la tierra	75
4.4	Las políticas municipales hacia los asentamientos precarios	88
4.5	El sistema capitalista de promoción	94
4.6	Las empresas constructoras	101
4.7	Financiación de la producción privada	111

CAPITULO V

5	LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y LA ACCION HABITACIONAL	126
5.1	Características generales de la acción habitacional de las instituciones estatales	127
5.2	El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	133
5.3	El Banco Ecuatoriano de la Vivienda	144
5.4	La Junta Nacional de la Vivienda	150
5.5	El Banco Ecuatoriano de la Vivienda en el período 1973-1979	

CAPITULO VI

6.	LA ACCION HABITACIONAL DEL BEV Y DE LA JNV EN GUAYAQUIL	160
6.1	Cantidad de viviendas construidas e inversiones realizadas	160
6.2	Los sistemas de producción de vivienda	164
6.3	La formación del precio de las viviendas	171
6.3.1	El precio de la tierra	171

6.3.2	Estudio de costos: el caso Mapasingue II	174
6.4	Aspectos jurídico-administrativos	177
6.4.1	El proceso de adjudicación	177
6.4.2	El uso de la viviendas	181
6.4.3	El financiamiento.	182
6.5	Relaciones del BEV-JNV con la municipalidad	185
6.6	Consideraciones sobre diseño urbano y tecnología en la producción masiva	187
6.7	El caso de la urbanización La Pradera	192

CAPITULO VII

7.	CONCLUSIONES	208
	BIBLIOGRAFIA	215
	ANEXOS	233

INDICE DE ANEXOS

- I Plano de Tenencia de tierras del Distrito del Guasmo.
- II Documentos de Organizaciones Populares
- III Inventario de terrenos JNV-BEV Guayaquil
- IV Plano de localización de los Programas JNV-BEV Guayaquil
- V Cuadro No. 1. Valor declarado de las construcciones. Guayas. Pichincha. Azuay. El Oro y Total país. 1968-1977
- VI Cuadro No. 2 Número y valor de créditos concedidos por BEV. 1972 - 1979
- VII Cuadro No 3 Número y valor de créditos concedidos por IESS. 1972 - 1979
- VIII Cuadro No. 4 Número y valor de créditos concedidos por Mutualistas 1972 - 1977 ;
- IX Cuadro No. 5 Viviendas particulares ocupadas según ingresos mensuales del hogar en Quito y Guayaquil - 1977
- X Metodología de la encuesta realizada
- XI Cuestionario.

Cuadro No.8 Estructura de las Inversiones del IESS 1.972-1976
(miles de sucres 1.972 e índices: 1972 = 100)

TIPO DE INVERSIONES

AÑOS	PRESTAMOS A AFILIADOS				PRESTAMOS A INSTITUCIONES		INVERSIONES R.E.(1)		INVERSIONES R.S.(2)		TOTAL
	HIPOTECARIOS		QUIROGRAFARIOS		Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	
	Valor	Índice	Valor	Índice							
1972	358'471	100.0	586'222	100.0	407.010	100.0	176'140	100.0	181'651	100.0	1'709.495
%	21.0		34.3		23.8		10.3		10.6		100.0
1973	450'375	120.1	641'273	109.4	1'025.132	251.9	180'580	102.5	184'019	101.3	2'461.379
%	17.5		26.1		4.16		7.3		7.5		100.0
1974	351'479	98.0	551'262	94.0	811.198	199.3	329'133	186.9	207'978	114.5	2'251.050
%	15.6		24.6		36.0		14.6		9.2		100.0
1975	285'989	79.8	678'071	115.7	492.914	121.1	344'966	195.8	326'595	179.8	2'128.535
%	13.4		31.9		23.2		16.2		15.3		100.0
1976	364'669	101.7	705.442	120.3	1'142.536	280.7	854'492	485.1	156'738	86.3	3'223.877
%	11.3		21.9		35.4		26.5		4.9		100.0

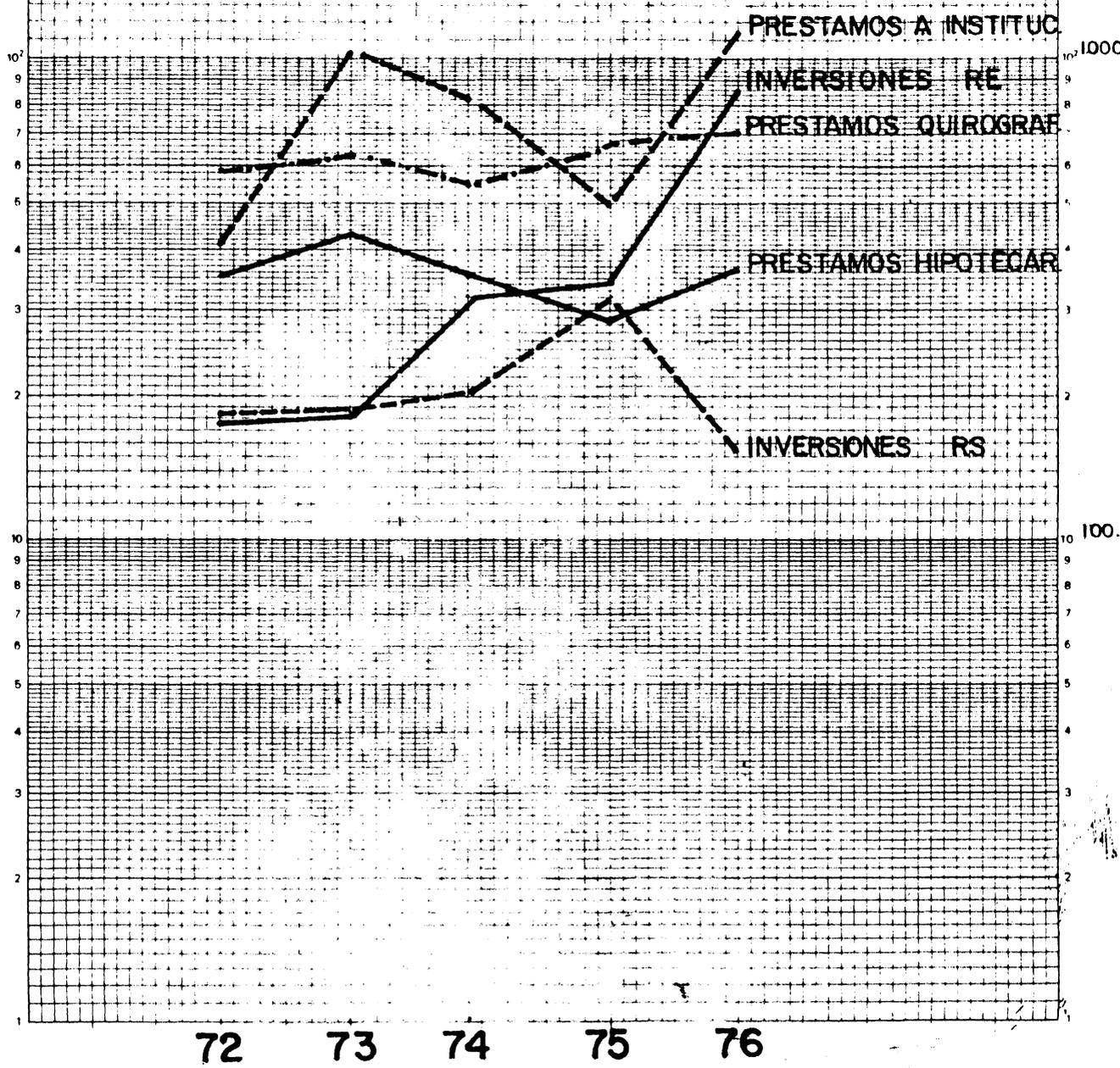
(1) Las inversiones de rentabilidad económica comprenden acciones en empresas industriales, bonos fiscales, bonos municipales, cédulas hipotecarias ordinarias, cédulas hipotecarias, bonos calificados, inversiones en empresas industriales, depósitos bancarios a plazo fijo, letras, préstamos y otros documentos negociables.

(2) Las inversiones de rentabilidad social comprenden inversiones en bienes inmuebles urbanos y rurales así como Montes de Piedad.

Fuente: IESS Dpto. de Inversiones

Elaboración: Autor

ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES DEL IESS miles de sucres de 1972



económica sea probada. Los afiliados que no tengan cargas familiares pueden solicitar el préstamo con doce puntos como mínimo.

Esta clase de puntaje se exige a los afiliados que residen en ciudades de más de 200.000 habitantes, en otro lugar del país se puede operar con ocho puntos con cuatro años de afiliado.

El monto máximo del préstamo hipotecario no excederá los s/ 400.000 y la capacidad máxima de endeudamiento no podrá exceder el 50% de los ingresos. Existe un préstamo quirografario especial de hasta s/ 200.000 para complementar el préstamo máximo. El tipo de interés anual que el IESS cobra por los préstamos hipotecarios es el siguiente:

Por los primeros	90.000	7%
por los siguientes	30.000	8
por los "	30.000	9
por los "	50.000	10
por los "	100.000	11
por los "	100.000	12

Más las primas que por servicios generen estos préstamos Son concedidos en general a 20 años plazo.

Se ha estimado 1/ que un 70% de los fondos puestos a dis-

1/ BARRACAN A. JOSE E HIDALGO. La financiación de la construcción de viviendas en la ciudad de Guayaquil. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Guayaquil. 1980.

posición de los afiliados no son utilizados por estos. Las posibles causas de esta situación serían las siguientes:

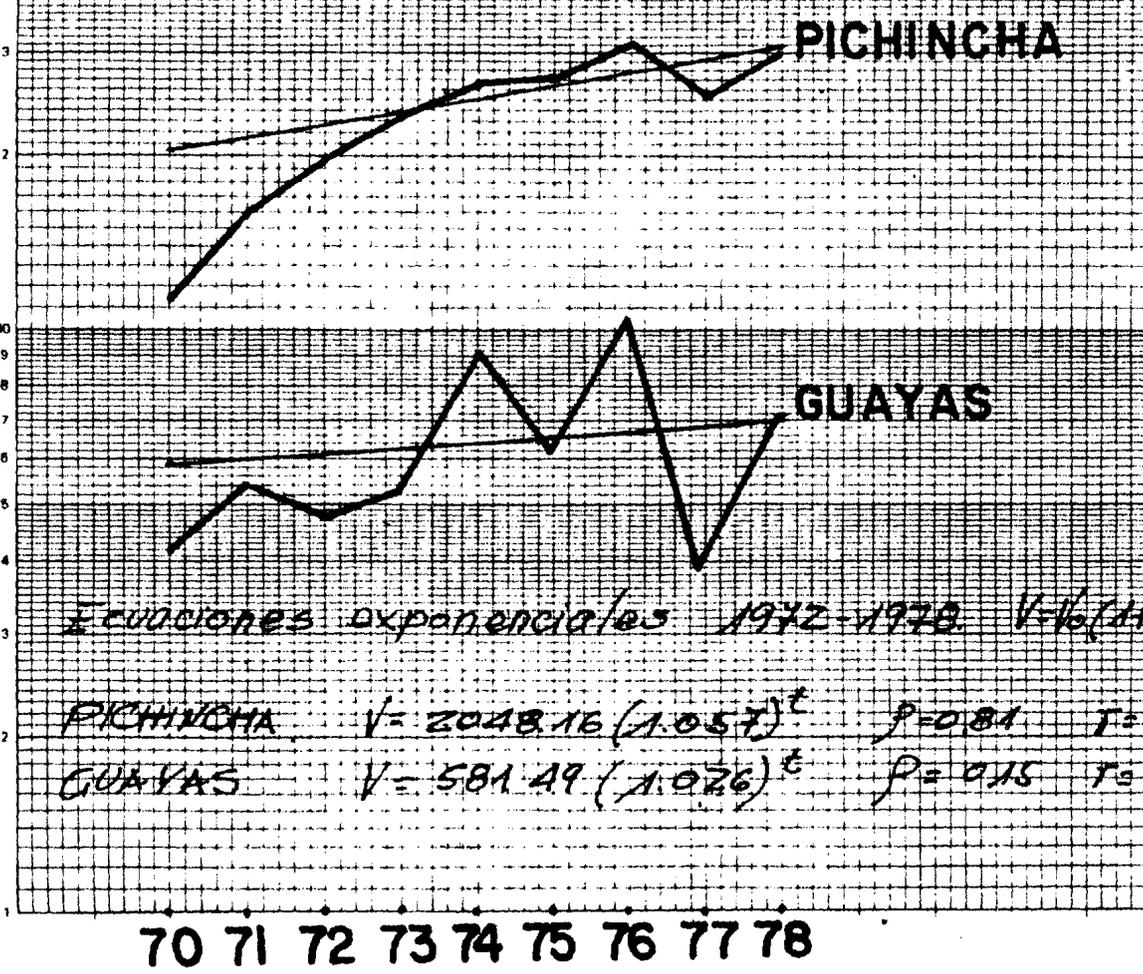
- un cierto número de nuevos afiliados que no llegan al puntaje requerido.
- lo engorroso de los trámites administrativos hace que una parte de los afiliados "solucionen" el problema por otra vía (BEV-Mutualismo, autoconstrucción).
- Una parte de los afiliados tendrían que comprometer una parte demasiado importante de sus ingresos para tener acceso a un préstamo que le permita comprar una vivienda en el mercado o de la producción del IESS.

Si el sueldo promedio de los afiliados en 1978 es de s/ 4.738, un afiliado con ese sueldo promedio tendría que pagar un dividendo de s/ 2.096 para obtener un préstamo entre s/ 240.626 a s/ 236.736 (según sea su edad), significa que debería pagar un 44.2% de sus ingresos lo cual puede ser excesivo teniendo en cuenta lo reducido de los ingresos.

En la encuesta que realizamos en la urbanización La Pradera del BEV-JNV, encontramos que un 66% de los adquirientes eran afiliados al IESS. La mayoría de ellos, un 55% manifestaron haber iniciado el trámite para luego desistir por lo engorroso del procedimiento. Un 32% no reunía el puntaje necesario y el resto, un 13%, consideraban que los intereses eran muy elevados o que era más fácil realizar el trámite por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

El Gráfico No 4 muestra que la acción del IESS en la Sucursal Guayaquil está sometido a marcadas variaciones coyunturales

NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS POR IESS



Ecuaciones exponenciales 1972-1978 $V = V_0 (1+r)^t$

PICHINCHA	$V = 2048.16 (1.057)^t$	$r = 0.057$	$T = 5.7$
GUAYAS	$V = 581.49 (1.026)^t$	$r = 0.026$	$T = 2.6$

cerca de la zona industrial ha construido en 1976, 2.624 viviendas. En el Guasmo, se ha proyectado el denominado programa Piso-Techo de viviendas progresivas. En octubre en 1979, luego de invasiones a la zona de reserva del IESS en el Guasmo, el Director General del Instituto expresaba su deseo de multiplicar los programas habitacionales para lo cual "es necesario comprar lotes de terreno que hagan posible esta labor... que se construyan programas habitacionales con nuevos criterios, con una mentalidad más ágil que beneficie tanto a la institución como a los afiliados.. que los técnicos de la División de Ingeniería del IESS podrían buscar experiencias logradas en otros países que ayudaría a resolver el déficit habitacional y el alto costo"
1/.

Se plantea actualmente para la institución la contradicción entre la lógica de la acumulación y la necesidad de ampliar la provisión de viviendas a sectores más amplios en presencia de formas espontáneas de reproducción de la fuerza de trabajo que lesionan la legitimidad del orden constituido.

5.3 EL BANCO ECUATORIANO DE LA VIVIENDA

ANTECEDENTES

A partir de 1954, el Estado Ecuatoriano comenzó a considerar la inversión en viviendas conjuntamente con la inversión en infraestructura como necesaria para el desarrollo al crear el Instituto Nacional de Vivienda dependiente del Ministerio de Obras Públicas 2/.

1/ El Comercio 20 de octubre de 1979

2/ Decreto Ley de Emergencia No 25, RO No 563 julio 9 de 1954.

Luego del terremoto que afectó la Provincia de Esmeraldas se crea la Caja de Reconstrucción y Rehabilitación 1/. En 1961 se suprimió la Caja y se autonomizó el Instituto Nacional de la Vivienda 2/ que funcionará hasta marzo de 1963.

En 1961, se creó el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, siendo concebido el Instituto Ecuatoriano de la Vivienda como ejecutor de planes de vivienda y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda como financiador de sus planes 3/. En el oficio del Ministerio de Previsión a la presidencia de la República por el cual se remite el proyecto de creación del BEV se dice: " las críticas condiciones de vida de las clases populares en la actualidad determinan un clima de malestar social capaz de incubar graves situaciones, inclusive de carácter político. Indispensable pues, por una razón fundamental de justicia y el deber que tiene el Estado de propender al bienestar social, adoptar medidas eficaces para solucionar este problema con la urgencia que el caso requiere 4/.

OBJETIVOS

Las finalidades del BEV "Organismo financiero y crédito del sector vivienda" que forma "parte de las entidades financieras públicas", se dividen en dos aspectos: el primero, "desarrollar una política crediticia tendiente a la solución del problema de la vivienda urbana y rural, mediante la acumulación y provisión de los fondos destinados a la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda

1/ Decreto Ley de Emergencia No 498. RO No 498 abril 28 de 1958

2/ Decreto Ley de Emergencia No 41 RO No. 285 agosto 5 de 1961

3/ Decreto Ley de Emergencia No 23 RO No 223 mayo 26 de 1961

4/ JNV -BEV Leyes y Reglamentos del BEV-JNV y Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda. Quito 1980.

de mediano y bajo costo", y la segunda: "promover y estimular la fundación de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda...." (Art. 1 y 2 de la Ley Especial) 1/.

Los factores que explican el interés estatal en impulsar la vivienda de mediano y bajo costo y en suministrar capital financiero al sector privado de la construcción tienen que ver con ciertas características del desarrollo económico y urbano de la década del 60 y del sector inmobiliario que vimos en los capítulos anteriores: la necesidad de otorgar oportunidades de empleo a la mano de obra que crece por el incremento de los flujos migratorios a los centros metropolitanos 2/, la necesidad de reforzar al sector privado de la construcción para el cumplimiento de tal finalidad y para favorecer la acumulación de capital en el sector lo cual es reclamado por las recién creadas Cámaras de la Construcción 3/.

Por otra parte, las agencias imperialistas buscan implementar frente al triunfo de la revolución cubana y al avance de las luchas populares en América Latina, un nuevo modelo de desarrollo capitalista basado en la modernización de las formas de producción agrícola, el desarrollo industrial, la ampliación de las funciones del Estado así como el control de las movilizaciones populares.

1/ BEV-JNV 72 meses de labor. Quito 1977

2/ La población ocupada en la construcción pasa de 49.900 personas en 1963, a 77.500 en 1970 según estimaciones de JNP. 1974

3/ La Cámara de la Construcción de Quito fue creada en 1962 y la de Guayaquil en 1968.